

Die Lateinamerikapolitik der Europäischen Union

UDO DIEDRICHS

Die euro-lateinamerikanischen Beziehungen sind in Bewegung geraten. Der seit den beginnenden neunziger Jahren zu beobachtende Prozeß einer Dynamisierung der Kontakte ist dabei von einer wachsenden Differenzierung begleitet. Immer deutlicher kristallisieren sich unterschiedliche Schwerpunkte für die Europäische Union heraus, die sich mit dem Problem konfrontiert sieht, einerseits eine kohärente Lateinamerikapolitik zu betreiben, andererseits den spezifischen subregionalen und nationalen Gegebenheiten gerecht zu werden. Das Festhalten der EU an einer Gesamtstrategie für den Subkontinent wird aber nicht zuletzt durch den Gipfel, der am 28. und 29. Juni 1999 in Rio de Janeiro insgesamt 48 Staats- und Regierungschefs der EU, Lateinamerikas und der Karibik zusammenführte, augenfällig dokumentiert.

Die EU und Lateinamerika beim Gipfel von Rio

Zum ersten Mal kamen auf der höchsten politischen Ebene Repräsentanten der Europäischen Union und Lateinamerikas zusammen, was sicherlich als bedeutendes Signal verstanden werden kann. Ob aber deshalb diese Veranstaltung das Attribut des Historischen verdienen wird, bleibt offen. Ein wichtiger Indikator für den Erfolg des interkontinentalen Großereignisses wird darin zu sehen sein, welche konkreten Folgeentwicklungen von Rio ausgehen und sich in der politischen Realität beobachten lassen. Die Tagesordnung des Gipfels umfaßte drei große Bereiche:

1. den politischen Dialog; hier spielten die Fragen Demokratie, Menschenrechte, Drogen, nachhaltige Entwicklung und Armut ebenso eine Rolle wie der Reform der UNO;
2. wirtschaftliche und Handelsfragen; unter diesem Titel fanden sich Themen wie die internationale Finanzsituation; ein Schuldenerlaß für die ärmsten Länder; die Auswirkungen des Euro und die Welthandelsorganisation (WTO);
3. Kultur, Bildung und humanitäre Themen, die in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund drängten; auch Fragen der Gleichberechtigung und der Rechte der Frauen sowie die Bedeutung der Zivilgesellschaft wurden behandelt.

Die von den Teilnehmern verabschiedete „Erklärung von Rio de Janeiro“¹ stellte die Idee einer „strategischen Partnerschaft“ zwischen beiden Regionen in den Mittelpunkt und beschloß zudem die Einsetzung einer Gruppe hoher Beamter, welche die Umsetzung der gemeinsamen Ziele verfolgen soll. Beigefügt sind der

Erklärung Aktionsprioritäten in den genannten drei Schwerpunktbereichen. Insgesamt reflektiert das Dokument den Willen beider Seiten zu einer Vertiefung der Beziehungen und einer künftig verstärkten Koordinierung bei der Bewältigung globaler Probleme, insbesondere in internationalen Organisationen. Mit der Millennium Runde im Herbst 1999 wird etwa der WTO in absehbarer Zeit eine bedeutende Rolle zukommen. Das vielleicht bedeutendste Ergebnis des Gipfels war der Beschluß der Staats- und Regierungschefs der EU und des MERCOSUR, Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung aufzunehmen.

Die Wünsche und Erwartungen der lateinamerikanischen Seite sind beträchtlich, verspricht man sich doch eine neue Dynamik in den interregionalen Beziehungen. Auch die Interparlamentarische Konferenz, an der Vertreter des EP sowie des PARLATINO² teilnahmen, hatte sich im März in Brüssel mit einer Botschaft an den Gipfel zu Wort gemeldet, in der für die regelmäßige Einrichtung derartiger Treffen plädiert und die Bedeutung des Bildungssektors in der biregionalen Kooperation besonders hervorgehoben wurde.³

Rechtzeitig zum Treffen der Staats- und Regierungschefs legte schließlich die Kommission die Grundzüge ihrer Strategie gegenüber dem Subkontinent in den kommenden Jahren dar.⁴

Eine neue Strategie für Lateinamerika

Als Herausforderungen der künftigen EU-Politik gegenüber Lateinamerika werden von der Kommission die Konsolidierung der Demokratie, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes, die harmonische Eingliederung der nationalen Ökonomien in die Weltwirtschaft sowie die Förderung der regionalen Integration identifiziert. Die genannten Ziele bewegen sich damit in der Kontinuität der europäischen Lateinamerikapolitik, die sich in den neunziger Jahren herauskristallisiert und insbesondere in den Außenministertreffen mit der Rio-Gruppe ihren Niederschlag gefunden hat.⁵ Die besondere Betonung sozialer Aspekte spielt dabei eine zunehmend prominente Rolle. Zusätzlich wird im Zuge der Globalisierung die Gefahr einer Kluft zwischen Arm und Reich in den einzelnen Ländern, aber auch zwischen Regionen oder Subregionen identifiziert, der entgegengewirkt werden müsse.

Kern des Kommissionspapiers ist im politischen Bereich die Schaffung einer strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika, die dann auch auf dem Gipfel von Rio eine zentrale Rolle einnahm. Gegenstand dieser Partnerschaft sollten Themen von gemeinsamem Interesse wie die Reform der UNO, die Schaffung von Konfliktlösungs- und Präventionsmechanismen, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungsmitteln, die Kontrolle von Einwanderungsbewegungen, der Kampf gegen Drogen- und Waffenhandel sowie Geldwäsche und Terrorismus, schließlich das Eintreten für Menschenrechte, Demokratie, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, die Stabilität des internationalen Finanzsystems und soziale Gerechtigkeit sein.⁶

In den Fragen der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen stellt sich der lateinamerikanische Subkontinent heterogener dar. Hier läßt sich eine klare Zweiteilung

des Zuganges erkennen. Mit Mexiko, dem MERCOSUR und Chile stehen Freihandelsprojekte im Zentrum der Diskussion, während Zentralamerika und weitgehend auch die Andengemeinschaft als Entwicklungsregionen erscheinen.

MERCOSUR und Chile: Vertiefung mit Hindernissen

Im Juli 1998 legte die Kommission dem Rat Mandatsentwürfe für Vertragsverhandlungen mit dem MERCOSUR und mit Chile vor, welche die Schaffung einer interregionalen politischen und wirtschaftlichen Assoziation vorsehen. Kern dieses Projektes ist die Schaffung einer Freihandelszone, die jedoch unter den Mitgliedstaaten umstritten ist.⁷ Anvisiert war der Gipfel seitens der Kommission als Startsignal für die Gespräche mit dem MERCOSUR und Chile, so daß durchaus ein Zeitdruck vorhanden war, der eine baldige Einigung nahelegte.

Ein Kernproblem der Beziehungen mit dem MERCOSUR ist allerdings im Agrarsektor zu suchen, wo einzelne Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, sensible Produkte gegen die südamerikanische Konkurrenz zu schützen beabsichtigen. Die Pariser Regierung ließ deutlich erkennen, daß sie eine sofortige oder baldige Einleitung von Freihandelsverhandlungen mit dem MERCOSUR für verfrüht und nicht ausreichend vorbereitet hielt. Vorrang genossen aus Pariser Sicht die Reform der Agenda 2000, deren konkreten Auswirkungen auf die Agrarmärkte aber noch zu taxieren sind, daneben die anstehende Millennium-Runde der WTO sowie die Entwicklung des Projektes einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas, FTAA).⁸ Daneben vertrat auch Großbritannien den Standpunkt, die Ergebnisse der WTO-Runde müßten abgewartet werden, bevor substantiell mit dem MERCOSUR verhandelt werden könne.

Nachdem monatelang vergeblich versucht worden war, einen Kompromiß zu erzielen, gelang dem Rat ab 21. Juni eine Einigung, die insbesondere Frankreichs Entgegenkommen zu verdanken ist. Danach wurde beschlossen, am 1. Juli 2001 in Verhandlungen über die Bereiche Zollabbau und Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs einzutreten; die Gespräche sollten in enger Berücksichtigung der WTO-Millennium-Runde und des FTAA-Prozesses geführt werden. Ein Abschluß mit dem MERCOSUR und Chile würde nach dieser Formel erst nach dem Ende der Welthandelsrunde erfolgen. Eine ausdrückliche Nennung des Terminus „Freihandelszone“ wurde auf französisches Betreiben hin vermieden.⁹

Der schließlich gefundene Kompromiß löste Erleichterung aus. Die Union konnte sicherstellen, nicht mit leeren Händen zum Gipfel in die brasilianische Metropole zu reisen. Damit war eines der schwerwiegendsten Probleme der euro-lateinamerikanischen Beziehungen zunächst bewältigt und ein wesentlicher Beitrag zum Erfolg von Rio schon im Vorfeld geleistet. Die EU wird zudem sorgfältig die weitere Entwicklung des MERCOSUR zu beobachten haben, innerhalb dessen jüngst Spannungen zwischen Brasilien und seinen Partnern, insbesondere Argentinien, aufgetreten sind, welche das Gefüge des Vier-Länder-Verbundes gefährden könnten.¹⁰

Mexiko: Fortschritte auf dem Weg der Annäherung

Was dem MERCOSUR und Chile bislang versagt blieb, konnte Mexiko im November 1998 in die Tat umsetzen. Seit diesem Zeitpunkt werden Verhandlungen mit der EU über den Abschluß eines Freihandelsabkommens auf der Grundlage einer komplexen vertraglichen Konstruktion geführt. Das im Dezember 1997 unterzeichnete Globalabkommen war durch ein sogenanntes Interimsabkommen ergänzt worden, welches die Einleitung von Gesprächen über die Liberalisierung des bilateralen Güterverkehrs ermöglichte.¹¹

In mehreren Verhandlungsrunden präsentierten beide Seiten bislang ihre Ausgangspositionen. Nach anfänglichen Irritationen zeigten sich die Beteiligten im Mai 1999 zufrieden über den Stand der Gespräche. Zum einen legte die mexikanische Delegation inzwischen einen Plan für eine beschleunigte Liberalisierung des Industriegüterbereiches vor. Die Union strebt dabei einen Zeitplan an, der ihr weitgehend ähnliche Positionen verschafft wie den NAFTA-Mitgliedern USA und Kanada. In der Landwirtschaft zeigte sich die europäische Seite zu Konzessionen bereit. Auch in anderen Fragen äußerten sich die Unterhändler optimistisch. Bescheidenere Fortschritte waren dagegen zunächst in den Feldern Fischerei, Ursprungsregeln (die vor allem wegen der parallelen Regelungen der NAFTA von eminenter Bedeutung für die EU sind) und Dienstleistungen zu verzeichnen.¹²

Die Tatsache, daß Mexiko der EU weit geringere Probleme als MERCOSUR bei der Aushandlung eines Freihandelsabkommens bereitet, läßt sich zum einen auf den vergleichsweise geringen Anteil des Agrarbereiches am bilateralen Güterverkehr zurückführen, zum anderen aber auch auf die durch die NAFTA gegebene erhöhte Attraktivität des Landes für die Union. In den letzten Jahren hatte die EU zudem in dramatischem Ausmaß Marktanteile verloren, die sie nicht zuletzt im Blick auf die USA wiederzugewinnen beabsichtigt. Mexiko nimmt aufgrund seines politischen und ökonomischen Gewichtes neben Brasilien zweifelsohne eine Schlüsselposition auf dem lateinamerikanischen Subkontinent ein und ist für die EU damit von herausragender Bedeutung.

Zentralamerika: Aufbruch nach dem Sturm?

Die verheerenden Folgen des Hurricanes „Mitch“, der zwischen Ende Oktober und Anfang November 1998 die Landenge heimsuchte, bildete das beherrschende Thema zwischen der EU und den betroffenen Staaten Zentralamerikas. Im April 1999 legte die Kommission einen Entwurf für einen Aktionsplan für Zentralamerika vor, der zunächst ca. 250 Mio. Euro umfaßt und im Mai vom Rat abgesegnet wurde. Dieses Paket präsentierte die Gemeinschaft auch auf der internationalen Konferenz der Geberländer für Zentralamerika, die im Mai 1999 in Stockholm stattgefunden hat.¹³ Die in der „Stockholmer Erklärung“ skizzierten Ziele und Instrumente entsprechen dabei weitgehend den von der Europäischen Union gewählten Leitlinien.

Naturgemäß stand das Thema des Wiederaufbaus auch im Zentrum der XV. San José-Ministerkonferenz am 20. Mai in Bonn.¹⁴ Die zentralamerikanischen Staaten

nahmen zudem mit Genugtuung zur Kenntnis, daß ihre im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems gewährten besonderen Zugangsmöglichkeiten für Agrar- und Industrieprodukte von der EU erneuert bzw. ausgeweitet worden waren. Im Unterschied zu Mexiko, dem MERCOSUR und Chile ist das Profil Zentralamerikas deutlich im Entwicklungsbereich anzusiedeln. Durch die Schäden des Sturmes wurde das Gebiet wirtschaftlich noch weiter zurückgeworfen und wird in Zukunft stärker als bisher von internationaler und insbesondere europäischer Hilfe abhängig sein.

Wettlauf um Lateinamerika?

Der im März 1998 in Santiago de Chile abgehaltene Amerika-Gipfel, welcher das Startsignal für den formellen Beginn des FTAA-Prozesses markierte, hat die EU zunächst aufhorchen lassen.¹⁶ Es ist unstrittig, daß die EU ihre eigenen Anstrengungen gegenüber dem MERCOSUR auch davon abhängig machen wird, inwieweit substantielle Fortschritte der hemisphärischen Freihandelsbemühungen von Alaska bis Feuerland zu beobachten sein werden; die Konkurrenz zu den USA spielt dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle. Gelassenheit bestimmt allerdings derzeit das Bild angesichts der Erwartung, daß der US-Kongreß auf absehbare Zeit einem „fast-track“ Mandat für den US-Präsidenten nicht zustimmen wird.

Zudem liegt der Schatten der WTO auf den euro-lateinamerikanischen Beziehungen. Dabei ist zum einen zu klären, inwieweit die geplanten Freihandelsabkommen mit Mexiko, dem MERCOSUR und Chile den entsprechenden GATT- bzw. GATS-Regeln genügen und damit Bestand haben werden; darüber hinaus wird die grundsätzliche Diskussion darüber geführt, ob (inter)regionale Vereinbarungen einer multilateralen Liberalisierung entgegenstehen oder diese eher befördern. Aktuell strahlt diese Debatte auf die Positionen gegenüber dem Mandatsentwurf der Kommission für die Abkommen mit dem MERCOSUR und Chile aus.

Die Union ist zudem deutlich daran interessiert, innerhalb der anstehenden Millennium-Runde der WTO auf Verbündete zählen zu können, insbesondere was die Position zu Agrarfragen betrifft. Die im April 1999 von den MERCOSUR-Staaten, Chile und Bolivien gemeinsam mit den USA erklärte Absicht, gegen die EG-Agrarpolitik Front machen zu wollen, läßt allerdings dieses Kalkül derzeit als wenig erfolgversprechend erscheinen.¹⁶

Die EU und Lateinamerika: Kohärenz trotz Heterogenität ?

Eine kohärente Lateinamerikapolitik der EU wird nicht problemlos zu bewerkstelligen sein. Zwar unternimmt die Kommission mit ihrer neuen Strategie den Versuch, den unterschiedlichen Gegebenheiten innerhalb des Subkontinentes gerecht zu werden und zugleich einen umfassenden Rahmen beizubehalten, doch erweist sich dies als zunehmend spannungsreich. Der MERCOSUR, Chile und Mexiko sind ohne Frage attraktive Wirtschafts- und Handelspartner, deren Interesse an einer substantiellen Marktöffnung seitens der Gemeinschaft besteht und die im globalen Rahmen – so in der WTO – eine bedeutende Rolle als Partner der EU einnehmen könnten. Dagegen bleibt das Profil Zentralamerikas weiterhin deutlich

durch den Standard einer Entwicklungsregion geprägt, was auf die Andengemeinschaft zum Großteil auch noch zutrifft. Obwohl hier potentiell attraktive Ziele für die Union zu sehen sind, scheinen die aktuellen (Dauer-)Krisen in einigen dieser Staaten keine konkrete Perspektive zu eröffnen. Immer noch steht zudem die Drogenproblematik an prominenter Stelle in den Beziehungen zur EU. Insbesondere die politische Situation in Kolumbien und in Venezuela gaben der Europäischen Union jüngst Anlaß zur Sorge.¹⁷

Lateinamerika ist nicht zuletzt im Hinblick auf die mit der Globalisierung verschärfte internationale Wettbewerbssituation für die EU von erhöhtem Interesse. Es besteht aber durchaus die Gefahr, daß sich die Kontakte der EU mit den wirtschaftlich aufstrebenden Märkten Lateinamerikas vertiefen werden, während das Verhältnis zu den ökonomisch schwächeren und politisch instabilen Akteuren stagniert oder sich gar distanziert. Ob Lateinamerika insgesamt eine strategische Bedeutung besitzt, wie die Dokumente der Kommission, aber auch die Verlautbarungen des Europäischen Rates es glauben machen, oder ob dieses Attribut nicht eher einzelnen Subregionen oder Ländern zukommt, darf zur Diskussion gestellt werden.

Anmerkungen

- 1 Gipfeltreffen Lateinamerika/Karibik/Europäische Union, Erklärung von Rio de Janeiro, Press Release v. 29. 6.1999, Brüssel.
- 2 Das 1964 gegründete PARLATINO (Parlamento Latinoamericano, Lateinamerikanisches Parlament) umfaßt Vertreter aus mittlerweile 22 parlamentarischen Organen Lateinamerikas.
- 3 Vgl. XIV Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina, Brüssel, 15.-18.3.1999, Acta Final, PE 230.000/def.
- 4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über eine neue Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Brüssel, 9.3.1999, Dok. KOM (99) 105 endg.
- 5 Vgl. die Erklärung von Panamá anläßlich des VIII. institutionalisierten Ministertreffens der Europäischen Union und der Rio Gruppe vom 11.-12. 2. 1998, Panamá, 5018/98 (Presse 29), C/98/29.
- 6 Ebd.
- 7 Vgl. Agence Europe v. 23.7.1998; eurOsUr 27 (1998).
- 8 Vgl. eurOsUr 28 (1998).
- 9 Vgl. Agence Europe v. 22.6.1999
- 10 Vgl. eurOsUr 36(1999).
- 11 Vgl. IRELA: Negotiating an EU-Mexican Trade Agreement: Motivations, Costs and Benefits, IRELA Briefing, 1.12.1998.
- 12 Vgl. Agence Europe v. 22.5.1999,
- 13 Vgl. Agence Europe v. 29.5.1999.
- 14 Vgl. Ministerkonferenz San José XV, Bonn, 20.5.1999, Gemeinsame Erklärung, Press Release: Nr. 8437/99 (Presse 162).
- 15 Wrobel, Paulo S.: A Free Trade Area of the Americas in 2005?, in: International Affairs 3 (1998), S. 547-561.
- 16 Vgl. eurOsUr 35 (1999).
- 17 Vgl. hierzu die Erklärung des Ministertreffens zwischen der Europäischen Union und der Andengemeinschaft vom 12.2.1998 in Panamá, 5919/98 (Presse 30), C/98/30.

Weiterführende Literatur

- Dromi, Roberto; Carlos Molina del Pozo (Hrsg): Acuerdo Mercosur - Unión Europea, Buenos Aires 1996.
- Forum Euro-Latinoamericano: Além do Comércio, Lissabon 1997.
- IRELA: The Rio Summit. Towards a strategic partnership? Briefing, Madrid 1999.